



Jeudi, 4 octobre 2007

11 h

Salle 204 A

11. CADASTRE ET DROITS FONCIERS DANS LE MONDE

L'information géographique, clé de voûte de la réforme foncière malagasy

Madagascar s'est engagé dans un processus de réforme de sa politique foncière. Cette politique, initialement inspirée par les principes de domanialité propre au système Torrens, s'est révélée inappropriée en raison d'une forte croissance de la demande de formalisation de droits fonciers et de l'affaiblissement des capacités de l'État. Ainsi, les fonctions régaliennes de garantie et de reconnaissance des droits de propriété ne sont pratiquement plus assurées. Depuis 110 ans, l'administration a immatriculé seulement 330 000 parcelles tandis que les services de conservation éprouvent de réelles difficultés pour maintenir l'archivage des documents fonciers et topographiques. Dans la pratique, la plupart des citoyens malgaches se contentent de « petits papiers » pour une formalisation à minima de leurs droits. Cette incertitude des droits sur le sol s'avère néfaste au développement de Madagascar. Afin d'inverser la tendance, une Lettre de Politique Foncière préconise la modernisation de l'administration foncière et la décentralisation des compétences vers les collectivités locales.

Ce pari pour une gestion foncière décentralisée plus efficace se base sur une nouvelle législation axée autour de la notion de propriété privée non titrée, sur un service public de proximité, le guichet foncier communal, sur une nouvelle procédure, la délivrance de certificats fonciers par les maires à la suite de reconnaissances locales et sur un nouvel outil de gestion foncière, le Plan Local d'Occupation Foncière (PLOF). La mise au point de cet outil est fondamentale : il s'agit de déterminer l'espace de compétence des collectivités et de leur fournir une cartographie des terrains titrés ou relevant du domaine de l'État. Notre communication développera les orientations de la réforme foncière malagasy, en accordant une attention particulière au processus de décentralisation de l'information foncière, aux contraintes rencontrées et aux solutions actuellement envisagées. La mise en place du nouveau système de gestion de l'information foncière amènera également à présenter le devenir de la profession de géomètre dans ce contexte de décentralisation. Les géomètres auront à jouer un rôle central de production et de mise à jour de l'information foncière gérée par les communes.

André Teyssier, Programme national foncier, Analamango, Madagascar

Rija Ranaivoarison, Madagascar

Zo Ravelomanantsoa, Madagascar



L'information géographique, clé de voûte de la réforme foncière malagasy

André TEYSSIER, France
Rija RANAIVOARISON, Madagascar
Zo RAVELOMANANTSOA, Madagascar

Mots clés : politique foncière, information géographique, décentralisation, Madagascar

SOMMAIRE

Depuis 2005, Madagascar s'est engagé dans un processus radical de réforme de sa politique foncière. Cette politique, inspirée jusqu'à cette date par les principes de domanialité et d'immatriculation propres au système Torrens, s'est révélée inappropriée en raison d'une forte croissance de la demande de formalisation de droits fonciers et de l'affaiblissement des capacités de l'Etat. Ainsi, les fonctions régaliennes de garantie et de reconnaissance des droits de propriété ne sont pratiquement plus assurées. Depuis 110 ans, l'administration a immatriculé seulement 330.000 parcelles tandis que les services de conservation éprouvent de réelles difficultés pour maintenir l'archivage des documents fonciers et topographiques. Dans la pratique, la plupart des citoyens malgaches se contentent de « petits papiers » pour une formalisation a minima de leurs droits. Cette incertitude des droits sur le sol participe à des incidences négatives sur le développement économique de Madagascar.

Afin d'inverser la tendance, le gouvernement malagasy a présenté une Lettre de Politique Foncière qui préconise la modernisation de l'administration foncière et la décentralisation, partielle, des compétences vers les collectivités locales. Ce pari pour une gestion foncière décentralisée efficace et équitable se base sur une nouvelle législation, axée sur la notion de propriété privée non titrée, sur un nouveau service public de proximité, le guichet foncier communal, sur une nouvelle procédure, la délivrance de certificats fonciers par les maires suite à des reconnaissances locales et sur un nouvel outil de gestion de l'information foncière, le Plan Local d'Occupation Foncière (PLOF). La mise au point de cet outil est fondamentale : il s'agit de déterminer l'espace de compétences des collectivités et de leur fournir une cartographie des terrains déjà titrés.

Cette communication développe les orientations innovantes de la réforme foncière malagasy, en accordant une attention particulière au processus de décentralisation de l'information foncière, aux contraintes rencontrées et aux solutions envisagées, notamment pour raisonner une réduction des coûts d'investissement en systèmes d'information.

André Teyssier, Rija Ranaivoarison, Zo Ravelomanantsoa
L'information géographique, clé de voûte de la réforme foncière malagasy

GéoCongrès
Québec, Canada, 2 – 5 octobre 2007

L'information géographique, clé de voûte de la réforme foncière malagasy

André TEYSSIER, France
Rija RANAIVOARISON, Madagascar
Zo RAVELOMANANTSOA, Madagascar

1 LE FONCIER A MADAGASCAR OU LA FAILLITE DU SYSTEME TORRENS

1.1 Un système foncier adapté... à la première moitié du XX^{ème} siècle

Au lendemain de la conquête de 1896, l'une des priorités des autorités coloniales françaises fut de bâtir un système domanial et foncier inspiré du Torrens Act australien, en perspective de l'installation, entre autres, d'entrepreneurs ruraux susceptibles de développer des filières agro-industrielles. Ce système se base sur une présomption de domanialité, principe selon lequel la terre est présumée appartenir à l'Etat. Ainsi, l'Etat est en situation d'accorder des droits de propriété à ceux qui réalisent un effort de « mise en valeur ». Par l'établissement d'un titre de propriété inscrit dans un registre foncier, l'Etat reconnaît un droit incontestable, opposable au tiers.

Ce système domanial obéissait aux impératifs du moment : sécuriser dans la durée les projets immobiliers de la Colonie en purgeant les droits indigènes, et asseoir l'appropriation française sur une base juridique reconnue internationalement. L'enjeu n'était donc pas de sécuriser le plus grand nombre, mais d'octroyer des droits à une élite rurale et urbaine en perspective d'une agriculture "moderne". La Colonie pouvait donc se contenter de services fonciers aux effectifs limités, auxquels il était essentiellement demandé l'immatriculation de quelques grandes superficies.

Une analyse des immatriculations réalisées dans une commune de la Côte Est confirme l'adéquation du format de l'administration foncière au schéma de développement colonial (fig.1). Sur 137 titres fonciers encore identifiables à Ilaka-Est, 130 ont été établis avant l'indépendance. La majorité de ces terrains est toujours immatriculée au nom de propriétaires disparus depuis longtemps, sans qu'aucune mise à jour des inscriptions n'ait été faite. Ces terrains sont occupés désormais par les descendants des ouvriers agricoles de ces concessions coloniales, qui, d'un point de vue purement juridique, sont réduits au statut de squatters.

Ces cartes montrent également que l'administration foncière a pratiquement cessé les immatriculations de terrains depuis l'indépendance. Elle illustre la paralysie progressive d'une administration qui n'a pas été pensée pour gérer une reconnaissance massive des droits de chacun : en 110 ans, elle n'est parvenue à délivrer que 330.000 titres fonciers dans un pays qui compte autour de 5 millions de terrains agricoles et urbains. Le rythme de délivrance des titres s'est d'ailleurs ralenti, avec en moyenne depuis 15 ans 1.200 titres fonciers délivrés chaque année.

André Teyssier, Rija Ranaivoarison, Zo Ravelomanantsoa
L'information géographique, clé de voûte de la réforme foncière malagasy

GéoCongrès
Québec, Canada, 2 – 5 octobre 2007

Pourtant, après 47 années d'indépendance et une période socialiste, Madagascar semble attachée à ce dispositif domanial conçu il y a plus d'un siècle pour sécuriser le foncier d'entreprises coloniales. Cette fidélité au système Torrens peut sembler étonnante ; en effet, la procédure d'immatriculation individuelle se révèle si sophistiquée que sa mise en oeuvre en devient improbable. Cette procédure ne compte pas moins de 24 étapes et peut durer, en fonction des moyens de l'utilisateur pour mobiliser les services fonciers, plus d'une décennie. Selon une estimation réalisée par nos soins en 2003, le coût réel de cette procédure dépasse 300 € par titre, voire 900 \$ tous coûts inclus, selon une étude plus récente (ECR, 2006). La persistance de ces procédures excessivement longues peut s'expliquer par le maintien d'une culture administrative centralisatrice et tatillonne, mais aussi, par la volonté de pérenniser une source de revenus au profit de certains agents d'une administration appauvrie.

Ce système hérité de la période coloniale s'avère aujourd'hui en complet décalage avec la demande unanime, observée actuellement, de sécurisation des droits sur la terre. Son maintien explique en grande partie la très faible capacité de gestion foncière par les administrations compétentes.

1.2 Une information foncière confuse, pour une garantie incertaine de la propriété

L'efficacité du système Torrens est conditionnée à l'existence d'une administration opérationnelle, correctement rémunérée et régulièrement formée. Le maintien de ce système dans un contexte de paupérisation de l'administration supposée l'appliquer n'est pas sans conséquences.



Conservation « termitée », Cirtopo Diego



Archives du Cadastre du Complexe d'Ambre, opération réalisée en 1994-95, Cirdoma Diego

La capacité de consécration des droits fonciers est devenue dérisoire au regard des 400.000 demandes d'acquisition de terrain domanial, tandis que la dégradation avancée des conservations foncières et topographiques est telle que, dans certains cas, l'Etat ne parvient plus à garantir la propriété. Un inventaire réalisé en 2006 dresse un état alarmant de la situation, avec la disparition de 11 % des plans de repérage et des dossiers fonciers individuels, de 12 % des registres fonciers –soit 1.300 livres, qui référencent 65.000 titres fonciers–, de 16 % des plans cadastraux,... La part des documents rendus inutilisables en raison de leur détérioration est à ajouter à ces pourcentages.

André Teyssier, Rija Ranaivoarison, Zo Ravelomanantsoa

L'information géographique, clé de voûte de la réforme foncière malagasy

GéoCongrès

Québec, Canada, 2 – 5 octobre 2007



Plans de repérage, Cirtopo Vatomandry



Livres fonciers, Cirdoma Manjakandriana

Lorsque les usagers s'acquittent de droits vis-à-vis de l'administration foncière, ils attendent de l'Etat un service de conservation de leurs documents fonciers et partant, une garantie formelle de leurs droits. Or, la ruine des conservations ne permet plus aux services fonciers d'exploiter cette information en déclin.

L'état critique de l'information sur la propriété titrée est le principal facteur d'explication des délais particulièrement longs, nécessaires à l'établissement par l'administration foncière des différents documents exigibles par les usagers. Aussi, les usagers doivent attendre jusqu'à 11 jours pour obtenir le simple certificat de situation juridique d'un terrain titré (ECR, 2006). D'ailleurs, ces certificats ne reflètent que la situation foncière inscrite dans les livres fonciers, ce qui, compte tenu de rares mises à jour des mentions relatives aux transactions successives, n'assure pas le demandeur d'une information actualisée sur l'occupant réel du terrain. Quand à l'obtention d'un duplicata de titre foncier, l'utilisateur devra attendre, selon les services, de deux semaines à six mois.

Le nombre de demandes des usagers est largement supérieur à la capacité de réponse de l'administration. Avec le temps, les demandes en suspens ne cessent de s'accroître. L'établissement de ces documents élémentaires n'est parfois même plus à la portée des services fonciers, quand les livres ou les dossiers fonciers individuels ont définitivement disparu, quand les services ne disposent plus des éléments de base pour déterminer les droits.

L'information topographique est également sévèrement touchée. La moitié des parcelles titrées ne figure pas sur des plans de repérage si dégradés qu'ils sont rarement utilisables. Les dossiers fonciers individuels comprennent un plan régulier, généralement de bonne facture, mais sans coordonnées géographiques. L'état des plans topographiques complique le repérage in situ des parcelles titrées, déjà rendu aléatoire en raison de la disparition fréquente des bornes et des points géodésiques.

Les agents des services fonciers focalisent les critiques. Certes, leur motivation se limite à la hauteur de leur rémunération, mais le principal problème relève surtout de la dégénérescence de l'information qu'ils gèrent.

Cette information indispensable à la gestion de la propriété titrée est condamnée si une action de sauvegarde n'est pas entreprise à court terme. L'enjeu est fondamental, car on peut

André Teyssier, Rija Ranaivoarison, Zo Ravelomanantsoa

L'information géographique, clé de voûte de la réforme foncière malagasy

GéoCongrès

Québec, Canada, 2 – 5 octobre 2007

désormais s'interroger sur l'existence même de la propriété quand l'administration ne peut plus dire le droit faute de documents, quand les limites sur terrain ne sont plus visibles faute de bornes et quand le titulaire du droit a disparu et n'est pas l'occupant de la parcelle, faute d'enregistrement régulier des mutations.

1.3 Des pratiques foncières locales niées et pourtant généralisées

A défaut d'une régulation par les pouvoirs coutumiers et compte tenu de la sclérose de l'administration foncière, les usagers ont inventé des modalités locales de gestion foncière matérialisées par divers « petits papiers ». Pour se protéger de tentative de spoliation, chacun essaie de concrétiser ses droits par un « papier », tamponné par un quelconque service de l'Etat. Il s'agit soit de documents issus de différents services publics qui peuvent attester d'un droit, soit d'actes sous seing privé légalisés par les collectivités. Malgré l'absence de normes nationales, ces « petits papiers » sont établis de manière identique sur l'ensemble du territoire. Ils mentionnent l'identité du titulaire des droits, celle de son voisinage, une estimation de la surface, des indications sur l'occupation du sol et sur l'origine du droit : ils sont parfois rédigés sur ordinateur et sont fréquemment enregistrés par les communes ou leurs *fokontany*¹. Aujourd'hui, la majorité des parcelles agricoles et urbaines fait l'objet de cette gestion foncière locale réalisée au quotidien et au moindre coût. Ces « petits papiers » accompagnent systématiquement les transactions sur la terre et dans certains cas, les contrats de faisance-valoir. Dans certains cas, même la gestion des parcelles titrées est localement actualisée par le biais de ces « petits papiers » !

Chacun s'accorde à reconnaître la faiblesse juridique de ces documents, qui, théoriquement non opposables, sont, au mieux, considérés par la pratique judiciaire comme un commencement de preuve. Le sentiment de sécurité foncière que confèrent ces « petits papiers » est valable pour une garantie locale, mais elle ne préserve pas de tactiques d'accaparement provenant de l'extérieur.

Ainsi, la situation foncière se caractérise à Madagascar par la superposition de deux niveaux de gestion foncière. Les usages individuels ou collectifs de la terre trouvent une reconnaissance par le jeu des pratiques locales et les droits sur le sol sont gérés par un dispositif local d'administration foncière, parallèle à l'administration foncière. Ces pratiques s'inscrivent en discordance avec une présomption de domanialité qui nie des évidences : la propriété privée existe bel et bien, même si elle n'est pas matérialisée par un titre foncier. Dans un contexte de libéralisation et de démocratisation, les terrains non titrés, mais aménagés, cultivés ou bâtis par des générations d'usagers, ne peuvent plus être considérés comme des propriétés présumées de l'Etat.

L'entreprise de rénovation de la politique foncière malagasy tente par conséquent de réconcilier la légitimité des pratiques foncières de millions d'usagers, avec la légalité de textes réglementaires d'une application chère et compliquée (LAVIGNE DELVILLE, 1998). Il s'agit de rapprocher des lois difficiles à appliquer, vers des pratiques généralisées localement,

¹ Démembrement de la commune, maillon territorial de base.

André Teyssier, Rija Ranaivoarison, Zo Ravelomanantsoa

L'information géographique, clé de voûte de la réforme foncière malagasy

à faire reconnaître par les pouvoirs publics. Sans autorisation explicite et sans compétence particulière, les collectivités locales mettent en oeuvre des pratiques foncières qui reconnaissent une propriété établie « par le bas » (COMBY, 1998). L'action locale ne montre-t-elle pas une voie à suivre, une diversité de processus à conforter pour sortir de la crise foncière ? La solution ne tient-elle pas en une nouvelle alliance entre l'administration foncière et les collectivités locales permettant la reconnaissance par l'Etat de modes de gestion foncière accessibles et plutôt efficaces, mais aujourd'hui sans garantie ? Dans cette optique, le mouvement de décentralisation opéré récemment par l'Etat malagasy permet de reconsidérer les fondements de la politique foncière.

2 Décentraliser la gestion foncière : une nécessité doublée d'une volonté politique

2.1 Le processus et l'esprit de la réforme foncière

Le maintien du système domanial et la négation des pratiques de gestion foncière locales ont provoqué à Madagascar une dérégulation lourde de conséquences :

- Un sentiment tenace d'incertitude des droits sur la terre s'est diffusé parmi les ménages malgaches. Les conflits de limite, plutôt bénins, sont légion ; la plupart des usagers redoute l'éventualité d'une spoliation fomentée par des groupes sociaux concurrents ou par les tenants de pouvoirs locaux, avec parfois la complicité d'agents des services fonciers. Si l'effet probable de cette insécurité sur la productivité agricole reste à démontrer, la faible motivation pour des investissements en temps et en travail, notamment pour la reforestation, apparaît en revanche clairement ;
- Les entreprises, nationales et internationales, manquent de garanties pour engager des investissements à moyen ou long terme ;
- Les collectivités locales ne disposent d'aucune information pour planifier des aménagements ou pour activer la ponction fiscale. Les communes rurales ne parviennent pas à lever l'impôt foncier, qui devrait pourtant constituer l'essentiel de leurs ressources budgétaires. La décentralisation à Madagascar est hypothéquée par l'incapacité fiscale de communes dont le budget tient surtout aux dotations fournies par le niveau central ;
- Les tribunaux sont saturés d'affaires relevant de questions foncières.

Chacun s'accorde à reconnaître la prépondérance de la sécurisation foncière dans les différents secteurs du développement économique et social. La nécessité d'une intervention en la matière revient de façon récurrente dans les débats au sein des ministères et des agences d'aide au développement, mais les propositions d'intervention restent confinées dans l'étau de la domanialité et ne franchissent pas le leitmotiv du « *cadastrage généralisé* ». Les différents diagnostics de la crise foncière se bloquent sur un constat de "manque de moyens", et logiquement, les solutions prévues se limitent à des catalogues d'équipements au profit de l'administration foncière et à des opérations cadastrales subventionnées, qui ne parviennent plus à convaincre les agences d'aide publique au développement.

Fin 2004, une Unité Technique de Préparation du Programme National Foncier (PNF) est relancée, mais elle s'ouvre cette fois aux élus locaux, à des représentants du Sénat et de

André Teyssier, Rija Ranaivoarison, Zo Ravelomanantsoa

L'information géographique, clé de voûte de la réforme foncière malagasy

GéoCongrès

Québec, Canada, 2 – 5 octobre 2007

l'Assemblée Nationale, aux chefs de région et aux représentants d'organisations paysannes. Le transfert de compétence foncière est introduit dans le débat par une Cellule de Coordination du PNF qui soumet à la discussion une idée force : les communes doivent disposer d'une compétence en gestion foncière ; elles sont renforcées à cet effet par un « **guichet foncier communal** », chargé de la reconnaissance de droits de propriété privée par la délivrance de « **certificats fonciers** » (TEYSSIER, 2004).

Le 8 février 2005, un atelier présidé par le Premier Ministre confirme cette réorientation fondamentale, formulée dans une Lettre de Politique Foncière (MAEP, 2005) validée trois mois plus tard en Conseil de Gouvernement. Cette Lettre repose sur quatre axes stratégiques :

- I. la restructuration et la modernisation des conservations foncière et topographique. Cet axe consiste en la numérisation des archives et en l'acquisition d'équipements pour les services fonciers. Il prévoit également de repenser les compétences de l'administration foncière pour ne conserver que leurs fonctions régaliennes et stimuler le secteur privé en matière de topographie.
- II. l'amélioration et la décentralisation de la gestion foncière. Ce deuxième axe, essentiel, porte sur la création d'une administration foncière de proximité, le guichet foncier communal ou inter-communal, habilité à la délivrance et à la gestion de certificats fonciers selon des procédures locales, publiques et contradictoires.
- III. la rénovation de la réglementation foncière et domaniale, afin d'adapter la législation à un principe de décentralisation et de régulariser d'anciens statuts juridiques sans correspondance avec la réalité actuelle de l'occupation des terrains.
- IV. un programme national de formation aux métiers du foncier et de communication et un Observatoire du Foncier, chargé de suivre l'avancement et les effets de la réforme foncière.

Ce document de politique foncière ne prévoit pas d'intervention sur les structures et n'envisage pas de reconsidérer la répartition des ressources en terre. L'enjeu est de formaliser les droits fonciers non écrits et de régulariser la situation des droits fonciers écrits, ce qui suppose la restructuration et la modernisation des services fonciers ainsi qu'une décentralisation des compétences pour une inscription massive et actualisable des droits sur le sol, de manière rapide tout en tenant compte de capacités financières publiques et individuelles limitées². Cette décentralisation de la compétence foncière pose par conséquent la question de la décentralisation de l'information, du transfert des données foncières et topographiques de l'administration vers les collectivités locales.

2.2 Etat d'avancement de la réforme foncière et état de la « demande sociale »

Le Programme National Foncier, officiellement lancé en juin 2005, est l'organisme gouvernemental maître d'oeuvre de la réforme foncière. Il dispose d'une phase de démarrage de trente mois, au terme de laquelle est prévue une extension des interventions sur environ 1.000 des 1.500 communes de Madagascar durant une période de 10 à 15 ans. 12 bailleurs de

² Au-delà de la formalisation de la propriété, il s'agit également de sécuriser les transactions et les contrats de faisance-valoir aujourd'hui interdits.

André Teyssier, Rija Ranaivoarison, Zo Ravelomanantsoa

L'information géographique, clé de voûte de la réforme foncière malagasy

fonds apportent une contribution à son fonctionnement et à ses réalisations ; chaque appui s'inscrit dans le cadre d'une "Charte de Partenariat" qui fixe les modalités de soutien et met en cohérence les différentes initiatives.

Les communes ont rapidement compris l'intérêt du guichet foncier pour améliorer la gestion de leur territoire. En 2006, le MAEP a reçu des communes une demande d'appui tous les 4 jours et les députés interpellent le gouvernement lors des sessions parlementaires pour un soutien accru aux communes dans leur effort de constitution d'une compétence foncière.

Au 30 juin 2007, 12 guichets communaux, opérationnels pour certains depuis seulement quelques mois, ont enregistré 3.000 demandes de certification de terrain. Ils ont octroyé 1.342 certificats fonciers³. Ce nombre, s'il est rapproché des 1.200 titres fonciers délivrés en moyenne chaque année par les 32 circonscriptions foncières qui couvrent l'ensemble du territoire malgache, annonce une profonde évolution.

2.3 Le cadre juridique et les modes opératoires de la gestion foncière décentralisée

2.3.1 Un cadre juridique remanié pour de nouveaux modes de production des droits fonciers

Dès avril 2005, un Comité de Révision a préparé une loi dite de « cadrage », « *fixant les principes régissant les statuts des terres* »⁴, afin de clarifier l'ensemble des statuts juridiques des terrains à Madagascar et de les présenter d'un seul tenant. Elle regroupe ces statuts en trois ensembles :

- les terrains dépendant des Domaines de l'Etat, des collectivités décentralisées et des autres personnes morales de droit public ;
- les terrains des personnes privées ;
- les terrains constitutifs des aires soumises à un régime juridique de protection spécifique.

Cette loi de cadrage contient une innovation majeure : la propriété privée peut toujours être matérialisée par un titre foncier, mais elle est également reconnue sans titre. Le paragraphe 2, relatif aux « *terrains détenus en vertu d'un droit de propriété non titré* », affranchit la réforme foncière du principe de domanialité. Les terrains non titrés ne relèvent plus du Domaine privé de l'Etat si une « *emprise personnelle ou collective* » atteste d'une occupation. Une grande partie des terrains considérés comme « *tanimpanjakana* »⁵ correspond désormais à des terrains objets de droit de propriété privée. Cette loi annonce ainsi un système combiné de gestion foncière : la délivrance et la gestion de titres fonciers comme compétences de l'administration foncière, la délivrance et la gestion de certificats fonciers comme nouvelles prérogatives des communes.

³ Données compilées par l'Observatoire du Foncier, PNF-MAEP, 2007.

⁴ Loi n°2005-019 du 17 octobre 2005.

⁵ Littéralement, « terrains du prince », habituellement traduit par « terrains domaniaux ».

André Teyssier, Rija Ranaivoarison, Zo Ravelomanantsoa

L'information géographique, clé de voûte de la réforme foncière malagasy

GéoCongrès

Québec, Canada, 2 – 5 octobre 2007

Reste à formaliser les droits de propriété privée non titrée par un certificat délivré par le guichet foncier d'une collectivité. Il s'agit d'un chantier institutionnel majeur, basé sur une hypothèse : la gestion foncière gagnera en efficacité et en équité si elle est placée sous la responsabilité des collectivités locales.

2.3.2 La gestion foncière décentralisée en pratique

Conformément aux dispositions des lois de cadrage et sur la propriété privée non titrée, la commune dispose d'un service permanent, le guichet foncier⁶. Ce bureau, animé par du personnel communal, organise les procédures de reconnaissance de terrain sur demande des usagers, gère l'information foncière non titrée et informe les services fonciers des certifications de terrains.

Le guichet foncier est un service pérenne, à la charge du budget communal. Ses coûts de fonctionnement sont supportés soit par les recettes dégagées par les droits perçus pour chaque acte (délivrance d'un certificat, mutation,...), soit par les ressources fiscales de la commune. Les coûts de délivrance du certificat sont laissés à l'appréciation de chaque commune, en fonction d'une catégorisation de terrains et de surfaces propres à chaque contexte régional.

Le guichet foncier n'est pas un dispositif unique ; il s'ajuste en proportion des ressources humaines et financières des collectivités. Différents types de guichets fonciers sont proposés aux collectivités :

- un guichet foncier « standard » informatisé, communal ou inter-communal. Ce guichet est chargé de la conservation de l'information foncière non titrée sur format papier et numérique, de la communication des informations foncières aux services déconcentrés, des procédures de gestion foncière décentralisée et du conseil juridique aux usagers.
- Un dispositif inter-communal associant un Centre de Ressources et d'Informations Foncières (CRIF), c'est-à-dire un centre commun de compétences en systèmes d'information, et environ 10 « guichets fonciers papier » pour des communes ne traitant que des documents en format papier ;
- Un « guichet foncier mobile ». Une inter-communalité d'environ 10 communes dispose d'un CRIF, appuyé par des agents motorisés assurant des permanences régulières dans les communes concernées.

Dans les trois cas, les procédures de certification et le service public rendu à l'utilisateur sont strictement identiques.

⁶ Article 34 de la loi n°2005-019 : « *Le service administratif compétent de la collectivité décentralisée en charge de la propriété foncière non titrée, établit un acte domanial reconnaissant comme droit de propriété l'occupation, l'utilisation ou la valorisation du terrain, à l'issue d'une procédure ad hoc (...).* »

André Teyssier, Rija Ranaivoarison, Zo Ravelomanantsoa

L'information géographique, clé de voûte de la réforme foncière malagasy

La procédure de formalisation des droits fonciers passe par la descente sur terrain d'une « **Commission de Reconnaissance Locale** »⁷, composée de représentants élus de la commune et du *fokonolona*⁸. Cette commission est chargée d'établir un procès-verbal enregistrant les droits revendiqués et d'éventuelles oppositions. Sur la base de ce procès-verbal, l'agent du guichet prépare un Certificat Foncier à la signature du maire.

Les limites des parcelles certifiées, formalisées par ce nouveau mode de reconnaissance du droit foncier, sont systématiquement reportées sur un Plan Local d'Occupation Foncière (PLOF).

3 LE DÉFI DU TRANSFERT DE L'INFORMATION FONCIÈRE ET TOPOGRAPHIQUE

3.1 Un seul système d'informations pour deux régimes de propriété

La décentralisation de la gestion foncière provoque la coexistence d'un régime de propriété titrée et d'un régime de propriété non titrée. Décentraliser la gestion foncière revient, dans un premier temps, à transférer des services fonciers déconcentrés vers les collectivités, des informations sur le statut des terrains titrés et sur les dépendances du domaine de l'Etat. Il s'agit également, dans un deuxième temps, à faire circuler dans les deux sens une information portant sur les terrains certifiés et sur les terrains nouvellement titrés.

L'enjeu est de parvenir à un fonctionnement sans superposition des deux régimes : il ne peut y avoir certification d'un terrain immatriculé ou en voie de l'être, et a contrario, il ne peut y avoir immatriculation par un tiers⁹ d'un terrain certifié ou en voie de l'être.

Le PLOF est l'outil qui permet de gérer le transfert d'information de l'Etat vers les communes ainsi que les articulations entre les deux régimes de propriété.

3.2 Le Plan Local d'Occupation Foncière et les questions posées par la gestion communale de l'information foncière

Pièce essentielle du processus de décentralisation de la gestion foncière, le PLOF permet ce transfert d'informations et détermine l'espace de compétence des communes par la localisation des terrains qu'elles sont désormais tenues de gérer et des terrains titrés sur lesquels elles n'ont aucune prérogative¹⁰.

Fig. 2 : les 3 couches du PLOF

⁷ Nommée ainsi par distinction avec la Commission de Reconnaissance Domaniale, chargée des constats de mise en valeur dans le cas de procédures d'immatriculation. Les Commissions de Reconnaissance Domaniale sont difficiles à mobiliser, en raison du nombre de personnes à réunir et de leurs coûts.

⁸ Communauté.

⁹ Un terrain certifié peut faire l'objet d'une immatriculation à la demande du titulaire du certificat. En revanche, dans le cadre législatif actuel, une transformation du titre en certificat n'est pas possible.

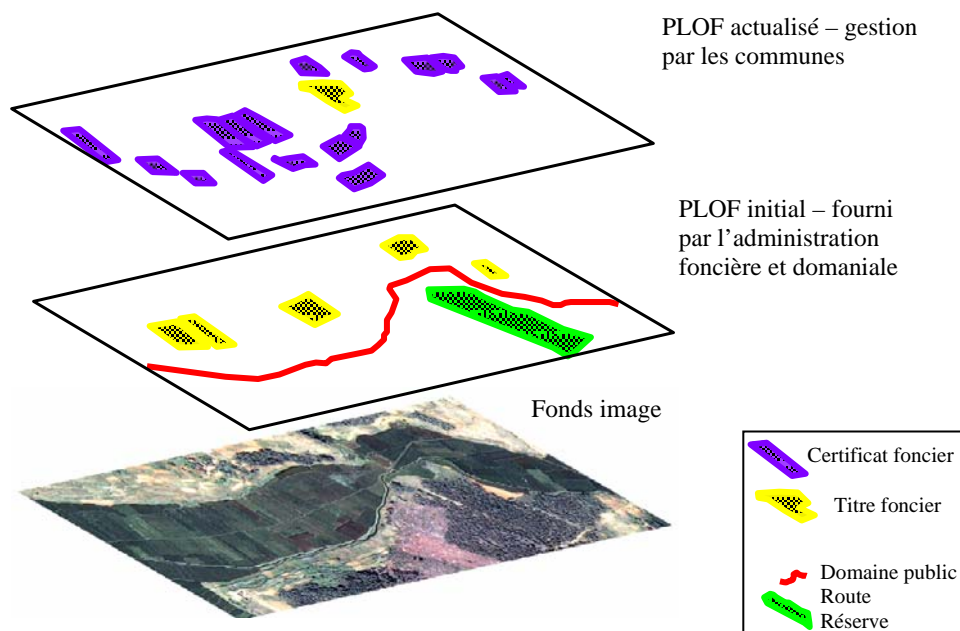
¹⁰ A l'exception des terrains titrés au nom de la commune.

André Teyssier, Rija Ranaivoarison, Zo Ravelomanantsoa

L'information géographique, clé de voûte de la réforme foncière malagasy

GéoCongrès

Québec, Canada, 2 – 5 octobre 2007



Le PLOF n'a pas de valeur juridique ; il s'agit d'un document à caractère informatif, qui représente les statuts juridiques des terrains de l'ensemble d'une commune. Il est réalisé dans un premier temps par les services fonciers sur fond d'orthophotoplan ou d'image satellite de très haute résolution. Avec l'appui d'opérateurs qualifiés, les services fonciers reportent sur cette image géo-référencée les contours des parcelles titrées, tandis que les guichets fonciers communaux actualisent ce plan en positionnant régulièrement les limites des terrains certifiés. Le PLOF comporte donc une version initiale qui correspond à la couche d'informations sur la propriété titrée fournie par les services fonciers au démarrage du guichet foncier, version ensuite mise à jour lors des nouvelles certifications et immatriculations.

Administrations foncières et guichets fonciers communaux sont tenus d'échanger régulièrement les informations créées de part et d'autre, selon une fréquence et des modalités déterminées par convention. Ainsi, le PLOF pourrait à terme remplacer les plans de repérage obsolètes utilisés par l'administration foncière.

Au terme d'une première année de fonctionnement de quelques guichets, le concept de PLOF vient d'être mis à l'épreuve des réalités. Son élaboration initiale et son actualisation posent en premier lieu des questions d'ordre technique¹¹ :

- Environ la moitié des terrains titrés ne figure pas sur les plans de repérage, ce qui oblige à la vectorisation des plans réguliers compris dans chaque dossier foncier individuel. Ces plans, d'une triangulation précise, sont rarement géo-référencés et donc difficiles à caler sur image ;

¹¹ Cette communication introduit celle de MM. Thinon et Razafindrakotohary qui s'attache à une présentation détaillée des problématiques liées au PLOF.

André Teyssier, Rija Ranaivoarison, Zo Ravelomanantsoa
L'information géographique, clé de voûte de la réforme foncière malagasy

- Le calage des titres fonciers est réalisé à partir de plans établis sur ozalids ou papiers, distendus par le temps, partiellement dégradés ou manquants, sur des images de très haute résolution dont le calage peut également s'avérer imprécis.

Le positionnement du titre foncier sur l'image est si incertain que l'information se limite souvent à renseigner le guichet foncier de l'existence d'un titre dans une zone donnée, sans pouvoir en garantir l'emplacement précis. Ainsi, par crainte d'empiètement, de nombreux guichets fonciers préfèrent rejeter les demandes de certificats portant sur des terrains limitrophes de parcelles titrées. Cette situation réduit l'espace de compétence du guichet, surtout quand les terrains titrés occupent une proportion dominante des surfaces occupées. Un ajustement des limites de terrains titrés sur le PLOF peut être réalisé par les commissions de reconnaissance locale, en présence des titulaires de titres, de façon à recalculer les périmètres titrés sur l'image. Cet ajustement n'a pour l'instant aucune valeur de référence au regard de l'administration : il correspond à une couche supplémentaire du PLOF, plus cohérente que les informations fournies par le « PLOF initial ».

Le PLOF pose également des questions relatives à la répartition de compétences entre administration foncière et guichets fonciers communaux. Cette répartition semble claire : la mise à jour de la couche « titres » revient aux services fonciers, quand la gestion de la couche « certificats » revient aux guichets fonciers communaux. Bien entendu, la pratique est plus complexe, comme en témoignent les cas suivants :

- Des courses à la formalisation de droits sur les terrains s'observent parfois entre usagers en compétition pour l'accès à la terre : certains se rendent au guichet foncier communal tandis que leurs adversaires essaient de faire valoir des droits auprès des services fonciers. Les procédures sont lancées parallèlement et se neutralisent mutuellement. Par ailleurs, les procédures d'immatriculation peuvent être interrompues sur demande des usagers concernés, s'ils préfèrent engager une demande de certification, tant que la commission de reconnaissance domaniale ne s'est pas encore rendue sur les lieux. Le PLOF doit par conséquent renseigner les guichets fonciers de l'existence de procédures d'immatriculation en cours. Or les demandes d'acquisition de terrain domanial ne figurent que très occasionnellement sur les plans de repérage et la localisation de ces demandes en instance à partir des dossiers domaniaux serait trop laborieuse ;
- Des opérations cadastrales non achevées induisent des situations complexes, surtout quand des terrains jugés depuis plusieurs années n'ont toujours pas fait l'objet de plans réguliers et d'inscription au livre foncier (ROCHEGUDE, 2007). Ces terrains ne sont pas titrés, mais ils sont engagés dans une procédure d'immatriculation, rendue irréversible par la législation actuelle. Le guichet foncier n'est pas compétent aujourd'hui pour régulariser ces situations particulièrement confuses ; la commune doit néanmoins être renseignée sur ce statut transitoire de terrains non titrés pour lesquels elle n'a aucune capacité ;
- Jusqu'à présent, aucun échange d'informations n'a encore été réalisé entre communes et administration foncière. Les guichets fonciers priorisent leur activité de certification et ne semblent pas motivés par une information actualisée sur la propriété titrée qui risque de diminuer l'espace de la propriété privée non titrée. D'un autre côté, l'administration

André Teyssier, Rija Ranaivoarison, Zo Ravelomanantsoa

L'information géographique, clé de voûte de la réforme foncière malagasy

GéoCongrès

Québec, Canada, 2 – 5 octobre 2007

foncière montre peu d'intérêt à l'égard de guichets fonciers communaux qui risquent de réduire l'étendue de leurs prérogatives et les avantages y afférents.

La répartition de compétence entre l'Etat et la commune reste à préciser par la détermination d'une « frontière juridique » entre la propriété titrée et la propriété non titrée, ce qui devrait être explicité par la prochaine loi sur la propriété privée titrée.

3.3 Des guichets fonciers communaux accessibles aux communes ?

3.3.1 Une information foncière encore coûteuse, raisonnée selon une logique de projet

Le PNF entre dans un cadre d'actions gouvernemental, fixé récemment par le Madagascar Action Plan (MAP) qui accorde une place centrale à la sécurisation foncière : en 2012, 75 % des ménages malgaches devront détenir au moins un document garantissant leurs droits sur la terre, ce qui revient à équiper 1.125 communes en guichets fonciers dans les 5 prochaines années. L'atteinte de cet objectif ambitieux passe par un processus d'institutionnalisation du guichet foncier ; le guichet foncier doit être un dispositif pérenne, en proportion des capacités humaines et financières des communes.

La question de la prise en charge des coûts de fonctionnement du guichet foncier est théoriquement résolue, mais pas celle des coûts d'investissements initiaux. Afin de limiter les coûts et les délais, la reconnaissance des terrains non titrés par la commune se réalise sans brigade topographique, mais à l'aide d'images de très haute résolution utilisées par les commissions de reconnaissance locale pour identifier les « marqueurs » fonciers du paysage (arbres, canaux, sentiers, diguettes,...). L'acquisition de ces images nécessite des moyens financiers dont disposent rarement les communes ; le budget d'une commune rurale malgache varie de 5 à 30.000 US \$, tandis que l'investissement nécessaire au montage d'un guichet informatisé atteint environ 40.000 US \$¹². Ce déséquilibre implique pour l'instant un soutien extérieur, provenant de l'Etat ou de la communauté internationale.

1/3 du coût d'investissement est lié à l'acquisition d'images de très haute résolution. Cet investissement constitue un obstacle pour les communes sans aide internationale et s'oppose à l'esprit de la loi « de cadastre », nécessairement de portée nationale, qui incite toutes les communes à se doter de leur propre guichet foncier¹³. La prise en charge de ces coûts par les acteurs locaux pourrait être proposée mais leur report intégral sur le prix du certificat risque de nuire au consentement des usagers relativement pauvres à payer la certification de leurs terrains

Le PNF prévoit 285 communes équipées d'un guichet foncier avant la fin 2007 (fig. 3). Ce chiffre important montre la détermination du Gouvernement malagasy et la contribution

¹² Si la construction d'un nouveau bâtiment n'est pas nécessaire.

¹³ **Article 39 :** « Les collectivités décentralisées, notamment celles du niveau de base, mettent en place le(s) service(s) appropriés pour l'application des dispositions de la présente loi et des autres textes relatifs à la gestion domaniale et foncière, pour l'exercice des compétences qui leurs sont reconnues ».

André Teyssier, Rija Ranaivoarison, Zo Ravelomanantsoa

L'information géographique, clé de voûte de la réforme foncière malagasy

significative des agences d'aide publique ; il montre aussi une réforme limitée à 18 % des communes malgaches si les coûts d'investissement initiaux ne sont pas revus et si d'autres financements ne sont pas négociés. La décentralisation de la gestion foncière ne se généralisera que si la réforme s'extrait d'une logique de projet pour parvenir à une appropriation du dispositif par l'ensemble de l'appareil administratif, et partant, si les coûts d'investissement du guichet foncier et de son système d'information foncière, permettent des créations de guichet à la seule initiative des communes.

Des outils et des méthodes restent à explorer afin de permettre la mise en place de guichets fonciers communaux dont la fiabilité et la qualité de service correspondront au standard national, mais dont les coûts d'investissement seront abordables pour les communes les plus démunies.

3.3.2 Perspectives pour une meilleure institutionnalisation du guichet foncier : des PLOF sans image ou d'autres modes de production d'images ?

Des solutions sont à concevoir¹⁴ :

- en raisonnant des PLOF sans fond images, ce qui pose des difficultés encore non résolues ;
- en essayant de nouveaux outils de production d'images. L'enjeu est de faire en sorte que les collectivités ne dépendent ni de la lourde mécanique de passation de marchés propres à chaque agence d'aide, ni de la réalisation complexe de campagnes de photographies aériennes ou de commandes programmées d'images satellites. Le marché de l'imagerie propose des outils originaux (drones lents, ballons,...) qui permettent une production d'images ciblées, réalisée au coup par coup et moins sensible à la nébulosité.

Ces nouveaux outils et procédés sont à tester dans le cadre d'une démarche d'apprentissage chemin faisant, en partenariat avec des collectivités et des entreprises intéressées. Des chantiers de formation seront à prévoir ensuite, en perspective d'une appropriation de ces outils par les communes et le secteur privé.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Comby J., 1998. La fabrication de la propriété. In *Propriété et Environnement*. Dalloz.
ECR, 2006. Les données de référence sur les coûts et temps moyens requis pour l'exécution des procédures foncières. Millennium Challenge Account / Programme National Foncier, Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche. 27 p.

¹⁴ Un groupe de recherches associant des compétences privées et publiques travaillent actuellement à la conception de ces solutions (TERDEV, 2007)

André Teyssier, Rija Ranaivoarison, Zo Ravelomanantsoa
L'information géographique, clé de voûte de la réforme foncière malagasy

Lavigne Delville Ph., 1998. *Foncier rural, ressources renouvelables et développement en Afrique*, Coll. Rapports d'études, Ministère des Affaires Etrangères – Coopération et francophonie, Paris, 139 p.

Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, 2005. Lettre de Politique Foncière. Programme National Foncier. 12 p.

Rochevigne A., Raharison H., 2007. Conception du plan d'actualisation de la propriété privée titrée. PNF-MAEP / SCAC. 34 p.

TERDEV, 2007. Pour des guichets fonciers système « D ». Elaboration d'outils et de méthodes à l'attention des communes sans appuis financiers internationaux. Cirad. 19 p.

Teyssier A., 2004. Contribution à l'élaboration d'une politique publique de sécurisation des droits sur le sol. Propos d'étape n°1. PNF. Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche. 25 p.

Teyssier A., 2007. La réforme foncière malagasy ou le pari de la compétence locale. FAO, Land Reform Bulletin 2007-2, à paraître.

NOTES BIOGRAPHIQUES

André Teyssier est conseiller technique du Secrétaire Général du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche de Madagascar, auprès du Programme National Foncier. Chercheur au CIRAD, docteur en géographie diplômé de l'Université Paris I et membre du Comité Foncier du Ministère des Affaires Etrangères français, A. Teyssier a travaillé à la mise en oeuvre de programmes de sécurisation foncière et de développement territorial à Madagascar et au Cameroun. Il est l'un des concepteurs de la nouvelle politique foncière malagasy.

Rija Ranaivoarison est coordonnateur national du Programme National Foncier, au sein du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche de Madagascar. Docteur en économie rurale diplômé de l'Université de Giessen, il est chargé du pilotage de la réforme foncière malagasy après avoir contribué au lancement du volet Foncier du Millennium Challenge Account à Madagascar.

Zo Ravelomanantsoa, géographe diplômé de l'Université d'Antananarivo, est responsable de la composante "Décentralisation de la Gestion Foncière" du Programme National Foncier. Il est également l'un des concepteurs de la nouvelle politique foncière malagasy et est actuellement chargé des opérations de création de guichets fonciers auprès des communes malgaches.

COORDONNÉES

André Teyssier
Conseiller Technique auprès du Ministère de
l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche pour le
Programme National Foncier
Ambassade de France – Service de Coopération et
d'Action Culturelle
BP n°834
101 Antananarivo
Madagascar

+261320723515
Fax : +2612222096
ateyssier@cirad.mg
www.foncier.gov.mg

Rija Ranaivoarison
Coordonnateur du Programme National Foncier

André Teyssier, Rija Ranaivoarison, Zo Ravelomanantsoa
L'information géographique, clé de voûte de la réforme foncière malagasy

GéoCongrès
Québec, Canada, 2 – 5 octobre 2007

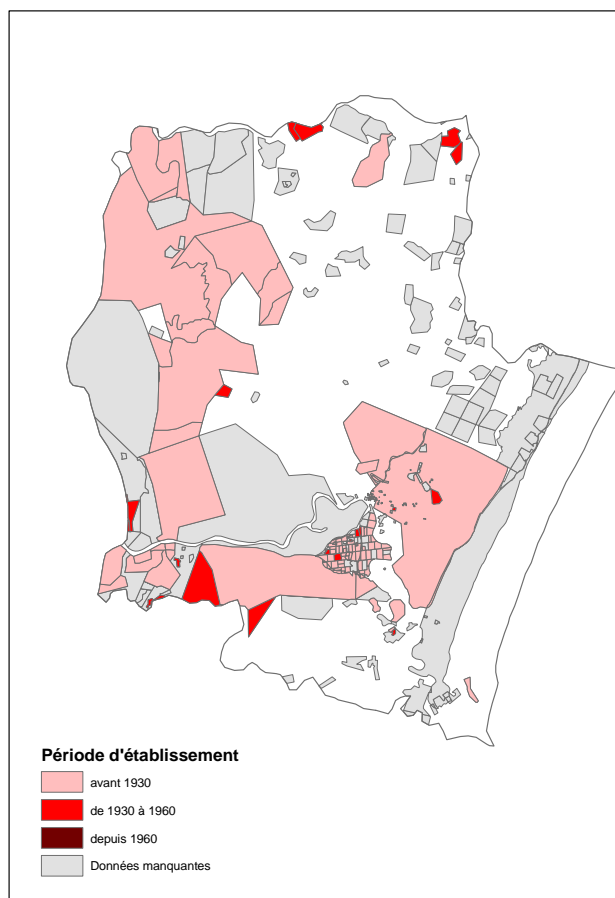
Bâtiment du Service Topographique
Rue Pierre Stibbe - Anosy
101 Antananarivo
Madagascar
+261332300439
Fax : +2612222096
r_jaris@yahoo.com
www.foncier.gov.mg

Consultant, Programme National Foncier
Bâtiment du Service Topographique
Rue Pierre Stibbe - Anosy
101 Antananarivo
Madagascar
+261340361118
Fax : +2612222096
zopnf@wanadoo.mg
www.foncier.gov.mg

Zo Ravelomanantsoa

FIGURES

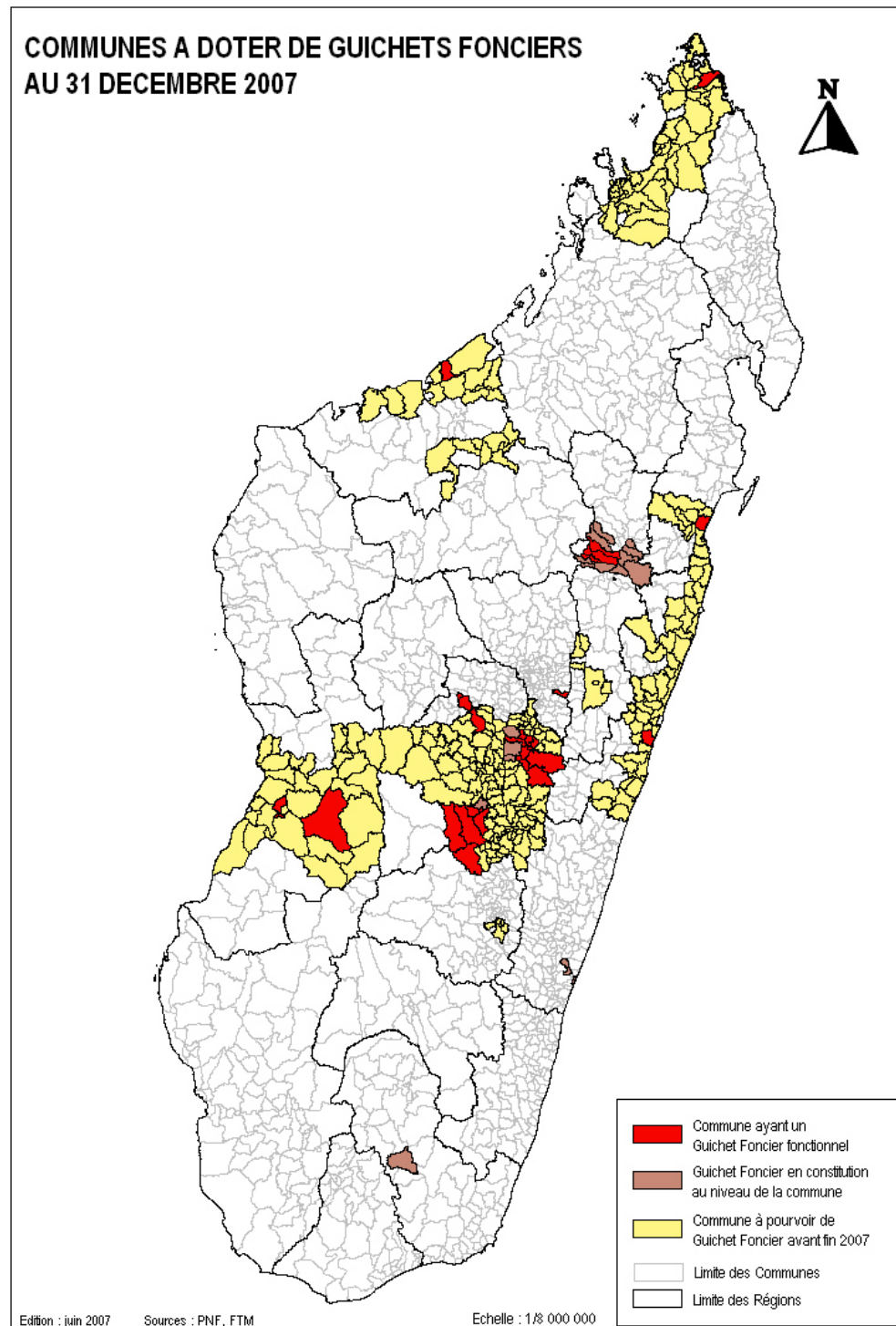
Fig. 1 : Carte diachronique des immatriculations foncières dans la commune rurale d'Ibaka-Est (district de Vatondry).



André Teyssier, Rija Ranaivoarison, Zo Ravelomanantsoa
L'information géographique, clé de voûte de la réforme foncière malagasy

GéoCongrès
Québec, Canada, 2 – 5 octobre 2007

Fig. 3 : Communes équipées d'un guichet foncier avant le 31 décembre 2007



André Teyssier, Rija Ranaivoarison, Zo Ravelomanantsoa
L'information géographique, clé de voûte de la réforme foncière malagasy

GéoCongrès
Québec, Canada, 2 – 5 octobre 2007